

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:



**Portal *de* Promoción y Difusión
Pública *del* Conocimiento
Académico y Científico**

<http://nulan.mdp.edu.ar> :: @NulanFCEyS

**EDUARDO AZCUY AMEGHINO. IIHES- FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
UBA**

El objetivo de este trabajo es analizar en qué consiste, cómo se determina y cuál es la significación de la llamada cuota Hilton para la industria argentina exportadora de carne vacuna. Asimismo nos proponemos revisar brevemente la evolución histórica de la cuota, las disputas por su distribución entre los principales frigoríficos que actúan en el país y los criterios utilizados por los diferentes gobiernos que se han sucedido desde comienzos de los '80.

Por último se efectuarán algunos comentarios sobre la situación de la industria cárnica a partir del rebrote aftósico de 2001, el abandono de la convertibilidad y la nueva situación económica abierta por la devaluación, y el papel que en dicho contexto corresponde al cupo de exportación autorizado por la Unión Europea, debiéndose enfatizar en todos los casos que la importancia de la cuota Hilton se desarrolla al calor de la aguda y prolongada decadencia que afecta al resto de los embarques cárnicos nacionales.

Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar en qué consiste, cómo se determina y cuál es la significación de la denominada cuota Hilton para la industria argentina exportadora de carne vacuna. Asimismo nos proponemos revisar brevemente la evolución histórica de la cuota, las disputas por su distribución entre los principales frigoríficos que actúan en el país y los criterios utilizados por los diferentes gobiernos que se han sucedido desde comienzos de los '80.

Por último se efectuarán algunos comentarios sobre la situación de la industria cárnica a partir del rebrote aftósico de 2001, el abandono de la convertibilidad y la nueva situación económica abierta por la devaluación, y el papel que en dicho contexto corresponde al cupo de exportación autorizado por la Unión Europea, debiéndose enfatizar en todos los casos que la importancia de la cuota Hilton se desarrolla al calor de la aguda y prolongada decadencia que afecta al resto de los embarques cárnicos nacionales.¹

Breve historia de la cuota Hilton

Luego del virtual cierre del Mercado Común Europeo en 1974 las exportaciones de Argentina y otros países resultaron fuertemente afectadas, limitándose en adelante a unas pocas naciones occidentales extracomunitarias aunque en niveles muy inferiores a los anteriores.

En estas circunstancias, durante las sesiones de la Ronda Tokio del GATT en 1979, representantes de diversas naciones presentaron sus reclamos contra el crecimiento del proteccionismo agrario, los que fueron parcialmente recogidos en el acuerdo alcanzado entre la Comunidad Europea y varios países a los que se adjudicaría en adelante una cuota de exportación de cortes vacunos de alta calidad denominada Hilton, nombre asociado al tipo de producto consumido por las grandes cadenas de hoteles internacionales.²

¹ Azcuy Ameghino, Eduardo. La evolución del mercado mundial de carne vacuna: elementos para el estudio de la industria frigorífica argentina. Cuadernos del PIEA n° 13, 2000. Azcuy Ameghino, Eduardo. Pasado y presente de la cadena agroalimentaria de la carne vacuna argentina. Realidad Económica n° 179, 2001.

² Los siete cortes especiales sin hueso de alta calidad que integran habitualmente la Hilton son: bife angosto, cuadril y lomo (del cuarto trasero), nalga y bola de lomo (de la rueda) y bife ancho sin tapa (del cuarto delantero).

Esta iniciativa favorecía a la UE al asegurarle el abastecimiento de un tipo de carne del que era deficitaria y compensaba, siguiera parcialmente, a los países participantes que colocarían sus productos libres de prelievos y con una tarifa aduanera única del 20%.

En 1980 se realizó la distribución inicial de la cuota, fijada en un volumen de 21.000 toneladas peso producto, que correspondieron: 10.000 a Estados Unidos, 5.000 a Argentina y Australia respectivamente y 1.000 a Uruguay.

Poco después, con la incorporación de nuevos países a la CEE desaparecían los últimos mercados activos relativamente abiertos en la región, con el consiguiente efecto negativo para quienes habían sido hasta entonces sus principales proveedores. Ante la evidencia de estos perjuicios -y siempre asegurándose una provisión crítica de cortes de alta calidad-, las autoridades de la Comunidad decidieron otorgar a los países comercialmente desplazados, en especial a los de América del Sur, un incremento de la cuota de exportación de carne refrigerada exenta de los aranceles móviles (prelievos) y remunerada mediante precios sustancialmente mayores al promedio del mercado mundial.

Así, la cuota adjudicada a Argentina ascendió a 12.500 toneladas en compensación por el ingreso de Grecia a la CEE, mientras que al ocurrir luego lo mismo con Portugal y España -ambos buenos clientes de nuestro país- la cuota se incrementó a 17.000 toneladas.

Sobre esta base a partir de 1985 se agregaron volúmenes adicionales variables, originados en compensaciones operadas por transformación de otras cuotas (Bilan, Oleaginosas, etc) a Hilton,³ y finalmente, desde 1995 la cuota se consolidó en 28.000 toneladas, cupo que se hallaba en vigencia al momento del cierre del mercado europeo a comienzos de 2001. Una síntesis de la evolución de este nicho de demanda se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Adjudicación de Cuota Hilton a la Argentina (toneladas peso producto)

Año	Cuota pura	Adicional	Compensación Cuota Ol.	Total toneladas
1980	5000			5000
1981	5000			5000
1982	5000			5000
1983	12500			12500
1984	12500			12500
1985	12500	4000		16500
1986	12500	4500		17000
1987	12500	4330		16.830
1988	17.000	4.330		21330
1989	17.000	2.500		19.500
1990	17.000	1.000		18.000
1991	17.000	4.625		21.626
1992	17.000	4.625		21.625
1993	17.000	4.625		21.625
1994	17.000	4.625	11.000	32.625
1995	17.000		5.500	22.500
1996	28.000			28.000
1997	28.000			28.000
1998	28000			28000

Fuente: Dirección de Mercados Ganaderos. SAGPyA.

³ Una síntesis de las diferentes alternativas de colocación de carnes en Europa, en: Otaño, Ana; Otaño, Consolación; Gallart, María V. Cuotas argentinas a la Unión Europea. Análisis de Mercados Internacionales de la Carne. PROCAR n° 38, SAGPyA, 1997, p. 7-13.

El significado de la cuota Hilton para la industria exportadora

Como ha sido señalado, el principal beneficio de la cuota Hilton es el diferencial de precios, lo que la transforma en un negocio que en opinión de diversos especialistas ha resultado fundamental para mantener relativamente en operaciones a buena parte de la industria exportadora. Esta particularidad de los cortes Hilton queda bien reflejada al correlacionar los volúmenes y precios de las diferentes clases de cortes exportados a la Unión Europea.

Cuadro 2. Exportación de diversos tipos de cortes, 1994-1996 (volúmenes y valores)

Cortes	1996		1995		1994	
	Toneladas	U\$s	Toneladas	U\$s	Toneladas	U\$s
Cuartos	5.495,7	8.097.830	3.395,5	5.610.160	158,2	268.380
Enfriados totales	29.660,6	232.550.910	28.149,2	263.192.860	33.225,4	265.120.510
Enfriados no Hilton	960,3	5.467.770	1.392,4	8.284.840	886,4	5.038.480
Enfriados Hilton	28.700,3	227.083.140	26.756,8	254.908.020	32.339,0	260.082.030
Congelados	25.004,9	84.343.210	29.612,1	115.685.560	11.817,3	47.755.050
Manufactura	805,1	1.169.360	2.776,7	5.105.580	78,2	132.220
Totales	60.966,3	326.161.310	63.933,5	389.594.160	45.279,1	313.276.160

Fuente: Dirección de Mercados Ganaderos. SAGPyA.

Cuadro 3. Exportación de diversos tipos de cortes, 1994-1996 (volúmenes y valores en porcentajes)

Cortes	1996		1995		1994	
	Toneladas	U\$s	Toneladas	U\$s	Toneladas	U\$s
Cuartos	90	2,5	5,3	1,5	0,4	0,1
Enfriados no Hilton	1,6	1,6	2,3	2,1	1,9	1,6
Enfriados Hilton	47,1	69,6	41,8	65,4	71,4	83,0
Congelados	41,0	25,9	46,3	29,7	26,1	15,2
Manufactura	13	0,4	4,3	1,3	0,2	0,1
Totales	100	100	100	100	100	100

Sobre la base de los datos consignados se pueden calcular los precios promedio de exportación a la U.E. y observar la magnitud del diferencial a favor de los siete cortes enfriados tipo Hilton en relación con aquellos denominados comunes; diferencia que habiendo oscilado históricamente en el 33% llega en el caso de 1995 a un porcentaje máximo del 60%.

En suma, el cupo Hilton representa la excepción a la imposibilidad de exportación de cortes vacunos enfriados y congelados a la Unión Europea determinada por las barreras arancelarias. Como tal, la importancia de la cuota para la industria exportadora argentina fue creciendo en forma directamente proporcional a la decadencia global de su posicionamiento internacional, como lo demuestra la altísima participación de los cortes Hilton en el total embarcado, pese a sus escasos volúmenes, que van de 21.000 a 32.000 toneladas para los casos extremos de la serie considerada. Así, "el negocio de la carne desde hace varios años se ha centrado en la cuota Hilton, cuyos altos valores han permitido 'subsidiar' al resto del animal, habitualmente mal vendido por los exportadores en el mercado local o en mercados externos de menor relevancia".⁴

Cuadro 4. Valor de las exportaciones argentinas de carnes según principales destinos y significación de la cuota Hilton, 1991-1999 (en porcentajes).

⁴ PROCAR. Análisis de Mercados Internacionales de la Carne, n° 20, 1995, p. 3.

Destinos	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Unión Europea	58	65	64	61	57	55	52	56	58
EEUU	22	20	19	15	13	12	13	15	14
Resto	20	15	17	25	30	34	36	29	28
Totales	100	100	100	100	100	100	100	100	100
UE Hilton	28	38	37	39	28	30	29	37	38

Fuente: Dirección de Mercados Ganaderos. SAGPyA.

La distribución de la cuota: criterios y disputas

De esta forma resultó inevitable que la distribución local de los volúmenes asignados diera lugar a diversas controversias y disputas dentro de la industria exportadora, elevando el papel del Estado como árbitro y regulador de la distribución de la cuota.

Durante los primeros años de su existencia, y no sin discusiones y cambios mediante los que se fue incorporando el resultado de la experiencia en desarrollo, la Junta Nacional de Carnes (disuelta a comienzos de los '90) estableció una serie de criterios que -al ser aceptados por la gran mayoría de los interesados- lograron neutralizar la puja de intereses que agitaba la distribución del cupo.⁵

Así, dado que se trataba básicamente de cortes refrigerados, se dio preponderancia en los parámetros de distribución a los antecedentes correspondientes a dicho rubro por sobre la manufactura y menudencias, dejando fuera de consideración a las conservas y extractos. Igualmente se evitó que las alícuotas otorgadas a cada participante pudieran retroalimentarse, por lo cual no se incluyó a la propia cuota dentro de los parámetros. Por último se entendió que algún mínimo de participación debía concederse a todas las empresas que realizaran el esfuerzo de inversión necesario para obtener los permisos de exportación que otorgaba la Unión Europea, y junto con ello se reconoció el carácter de regionalidad de las plantas frigoríficas distribuyéndoles alguna parte del cupo.

Sin embargo, "luego de la disolución de la J.N.C. estas orientaciones fueron violentamente trastocadas por la SAGPy, culminando con parámetros de distribución que han concentrado espectacularmente la cuota en unos pocos adjudicatarios en perjuicio del resto y particularmente de los frigoríficos regionales, lo que alteró los equilibrios y los grados de consenso obtenidos anteriormente".⁶

La profundización de las diferencias y disputas en torno a la distribución de la cuota Hilton se produjo cuando la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca -que había absorbido las funciones de la disuelta JNC- dispuso, ya sin representantes de la cadena cárnica en la gestión de las decisiones, que la distribución establecida por la Junta para los años 1991-92-93 se alterara en lo referente a 1993, para lo cual reemplazó la Resolución J-160 de la JNC por la Resolución SAGPy 1210.

Este cambio significó una alteración importante en los criterios utilizados para el reparto del cupo, que según los voceros de la mayoría de los sectores de la industria frigorífica inicia una etapa de concentración de la cuota que perjudicaría directamente a las Pymes y a las economías regionales, las que directa o indirectamente resultaron más o menos afectadas por las modificaciones introducidas en los parámetros distributivos.

Uno de los cambios más discutidos ha sido la introducción de la propia cuota Hilton en calidad de componente de la past performance, tomada ahora como antecedente para establecer los porcentajes de participación, lo cual indudablemente ha tendido a favorecer a un grupo cada vez más reducido de empresas adjudicatarias. En el caso del cupo correspondiente a 1993, la aplicación de lo resuelto por la JNC hubiera asignado el 43,3% a cinco empresas (CEPA, Friar,

⁵ El modo como estaba constituida la J.N.C. seguramente contribuyó a los consensos relativos que se obtuvieron durante una década en la distribución de la cuota. La ex-Junta tenía un presidente nombrado por el poder ejecutivo nacional y un directorio compuesto por representantes de los ganaderos y de la industria procesadora.

⁶ Unión de la Industria Cárnica Argentina. La cuota Hilton. Bs As. 1999.

Quickfood, Rioplatense y Swift) distribuyendo el 56,7% restante entre el resto de los frigoríficos habilitados, proporciones que variaron por la Resolución SAGPyA al 55,6% y 44,4% respectivamente.⁷

Con diversas vicitudes, fuertes lobbies, y alternativas cambiantes siempre acotadas por las políticas públicas neoliberales de ajuste, la disputa por la distribución de la cuota se ha mantenido constante, habiéndose producido en 1999 un cambio parcial de los criterios de 1993, que devolvió una pequeña participación en el cupo a las Pymes e industrias regionales.⁸

Este ligero cambio de rumbo, entre cuyos beneficiarios se solapan también algunas grandes empresas rivales de los exportadores tradicionales agrupados en la AIAC, además de confirmar que "el principal problema entre frigoríficos (exportadores) grandes y chicos reside en el tema de la distribución de la cuota Hilton", ha motivado que los que reclaman ahora sean los que han visto mermar en algo la concentración del cupo que los beneficiaba: "quienes invirtieron para tener saldos exportables agregando valor, tales como carne cocida, corned beef, cortes enfiados, distribución y logística, hoy plantean su queja debido a que debieron realizar importantes inversiones y por el contrario, hoy, la 'past performance' sólo se lleva el 43% de la cuota. Un frigorífico como FRIAR tenía en 1997 un total de 3.300 toneladas y era el tercer exportador del país; actualmente con 1.800 toneladas de Hilton sigue siendo el tercer exportador".⁹ Como puede observarse, en torno a unas escasas 28.000 toneladas de cortes de calidad, que sin embargo en 1999 sumaron el 38% del valor total de las exportaciones cárnicas, se libra un conflicto interempresario por la obtención de las altas ganancias que entrega el Hilton, pero también, y principalmente, se juega la supervivencia de los frigoríficos exportadores de un país que ha visto caer en picada su participación en el mercado mundial con la consiguiente y prolongada crisis estructural que afecta a la cadena cárnica, agudizada a extremos desconocidos a partir de marzo de 2001.

La crisis de la aftosa: consecuencias y perspectivas

La caótica situación que indujo en la industria exportadora el rebrote aftósico —ingenuamente ocultado por las autoridades de turno— se expresó en una sucesión de cierres de plantas, convocatorias y quiebras, lo que afectó especialmente a miles de operarios y empleados que sufrieron despidos y suspensiones masivas dado el cierre completo de los mercados compradores de carne vacuna fresca.

En este sentido, recién luego de una compleja campaña de vacunación de todo el rodeo nacional y de la eliminación de los focos de aftosa,¹⁰ a comienzos de 2002 se comenzaron a reabrir lentamente algunos destinos tradicionales, resultando decisivo entre ellos la Unión Europea y su cuota Hilton. Sin perjuicio de estos logros, persisten dificultades para las ventas a Chile —importantes en volumen y valores— y se mantendrán clausurados todavía por un tiempo difícil de estimar los mercados de EEUU y Canadá, dificultosa y parcialmente abiertos en los años en que se logró erradicar la aftosa con vacunación.

En este contexto, el fin del modelo de convertibilidad y la maxidevaluación del peso instrumentada recientemente estarían favoreciendo el inicio de un nuevo período —de imprevisible duración—,¹¹ propicio para la industria exportadora que ha podido sobrevivir a la crisis y que logre resolver los problemas derivados de la falta de capital de trabajo y crédito. Así, en términos de dólar el costo del kilo vivo de novillo oscila actualmente (abril de 2002) entre 40 y 50 centavos, mientras que sus valores anteriores fluctuaban en torno a los 70/80 centavos, lo cual, aun con retenciones e incremento de costos en rubros secundarios, resulta en un mayor margen de ganancia para los exportadores, sin que sea posible todavía vislumbrar las

⁷ Una reseña de las Resoluciones de Distribución de la cuota Hilton desde 1984 y las empresas favorecidas, en: UNICA. La Constitución Nacional y la cuota Hilton. Anexo Estadístico. Bs As, 1995.

⁸ Cuota Hilton. Revista Ganados y Carnes n° 2, setiembre 1999.

⁹ Sociedad Rural Argentina. Anales de la Sociedad Rural n° 3, Bs As, julio 2001.

¹⁰ Ganados y Carnes. Revista de la Industria Frigorífica, n° 14, abril 2002.

¹¹ Informe Ganadero n° 520, marzo de 2002.

consecuencias socioeconómicas de estas tendencias para todos y cada uno de los eslabones de la cadena cárnica.

Por último, en materia de cuota Hilton —cuyo año de vigencia se computa usualmente a partir de julio—, luego de la reapertura del mercado europeo la industria local se vio acotada por el hecho de restar un exiguo período de tiempo para dar cumplimiento a los envíos correspondientes a la cuota 2001-2002, lo que originó intensas negociaciones comerciales y diplomáticas que tuvieron por resultado la concesión —hasta ahora por “única vez” — de una cuota adicional de 10.000 toneladas para el ciclo 2002-2003, las que en realidad no son más que la porción de productos correspondientes a la cuota en curso que no se logrará colocar en término, operándose así una suerte de postergación del plazo para concretar los envíos demorados antes que un incremento real del cupo libre de las barreras arancelarias que cierran la Unión Europea al libre comercio de carnes.

En todos los casos se ratifica, aun en la nueva situación económica del país —y especialmente a partir de ella— la importancia decisiva para la industria exportadora argentina de la cuota Hilton, la que aún facturándose a unos 6000 dólares la tonelada significará un sustancial aporte financiero en pesos y un reforzamiento del poder de compra interno de los principales frigoríficos. Todo ello, por supuesto, contribuirá a que se redoblen las disputas por la participación en el cupo de exportación y la acción de los lobbies sobre los funcionarios de turno con capacidad para decidir,¹² más o menos discrecionalmente, quiénes y de qué manera resultarán favorecidos por esta renta de privilegio.

¹² Así ante la reciente asignación de cuota realizada por la SAGPyA se han escuchado ya voces emergentes de la industria frigorífica que señalan que se ha otorgado cuota a empresas que no pueden cumplir con ellas, otras con capacidad de exportar han quedado afuera del cupo e incluso se registrarían algunos intentos de empresas interesadas en “vender” sus cuotas.